

EU 法における国民国家的価値の概念化

— EU 条約 4 条 2 項における国民の一体性を手がかりとして —

小場瀬 琢 磨

目 次

I. 問題の所在

II. 国民の一体性の概念

A. EU 条約の関連規定

B. 国民の一体性の意義

1. 原義説

2. 憲法的一体性説

3. 両説の問題点と再構成

C. 国民の一体性の内容認識方法

1. 初期の判例

2. 現行規定下の判例

III. 結論

I. 問題の所在

EU と構成国の権限配分を規律する制限的個別的授權の原則によれば、EU は、EU 構成国が EU 基本条約¹において委譲した権限の範囲内においてのみ行為して許される（EU 条約 5 条 1 項 1 文）。構成国が EU に委譲していない権限はもちろん構成国に残存する（同、4 条 1 項も同旨）。以上のように EU 構成国は、EU 基本条約において EU 権限の対象事項を個別に数え上げて EU に委譲することによって、EU の権限を制限的に画定

1 「EU 運営条約に関する条約」と「EU 運営条約の運営に関する条約」の両条約は以下「EU 基本条約」。

した。さらに EU の権限行使の準則²と EU の権限行使の手続をも定めた。これらの法的制約は、EU が構成国権限を浸食することへの防波堤となるはずであった。

だが、国際組織の権限事項を限定する規定を国際組織の設立文書に組み込んだとしても、その当初の規定趣旨どおりに国家が一方的に自国の留保事項を有効に主張できるかどうかは不確かである³。そうした現象は EU に顕在化している。EU 権限の制限規定は、とりわけ EU 域内における国籍差別禁止原則および EU 域内市場の自由移動原則が国内法制に対して EU 法適合性確保の圧力を及ぼすことを食い止めるには不十分である。その理由は、まず欧州司法裁判所の EU 法解釈が EU 法の実体的適用範囲の拡張を結果として生じさせたとしても、EU 法の解釈権はすでに EU 基本条約が欧州司法裁判所に与えているので（EU 条約19条および EU 運営条約267条）、EU 法解釈権限の濫用を論拠として EU 判例法の発展を押し戻すことは困難だからである⁴。次に欧州司法裁判所の確立判例上、EU 法の基本原則の適用範囲は欧州統合推進の観点から広く解釈すべきだとされてきたからである。すなわち国籍差別禁止の原則は EU 法の全範囲にわたって妥当し⁵、また商品、人、サービス、資本の移動の自由に関する各原

2 EU 条約 5 条 3 項の定める補完性原則および同 4 項の定める比例原則。

3 なぜなら「ある事項がもっぱら国の権限の範囲内にあるかどうかという問題は、本質的に相対的な問題〔であり〕、国際関係の発展に依存する」からである。*Nationality Decrees in Tunis and Morocco* (1923) PCIJ Ser. B. No. 4, 7, 24. たとえば国連憲章 2 条 7 項について Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th edn (2012), 453-5 は、国際組織を通じた紛争解決が政治的事項に及ぶことへの歯止めという本来の規定趣旨と、事後の「[[国連の] 政治的機関の慣行]」とを明確に対比する。

4 Micklitz, H.-W. and Schebesta, H., 'Judge-made Integration?' in Micklitz, H.-W. and De Witte, B. (eds), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States* (2012), 4.

5 Case 293/83 *Gravier* [1985] ECR 593, paras. 15.

則規定は、経済統合推進の観点から広い適用範囲をもつ⁶。しかも EU 法秩序は、国内法に対する EU 法の優位性を原則とするので、EU 法に反する国内統治は原理的に認められず⁷、EU 法の解釈適用は国内法秩序内に直ちに及ぶのである。

結果、EU 構成国は、構成国の権限事項（あるいは EU の立法権限が未だ強くは認められていない事項）と考えられてきた分野（社会保障⁸、教育⁹、構成国の公序¹⁰など）にまで EU 法の規律が踏み込んでいると感じる

6 e.g. Case 8/74 *Dassonville* [1974] ECR 837, para. 5; Case C-415/93 *Bosman* [1995] ECR I-4921, para. 96; Case 33/74 *Van Binsbergen* [1974] ECR 1299, para. 13; Case C-222/97 *Trummer and Mayer* [1999] ECR I-1661, paras 20-4.

7 中村民雄・須網隆夫編著『EU 法基本判例集（第2版）』（日本評論社、2010年）20頁。

8 e.g. Case C-184/99 *Grzelczyk* [2001] ECR I-6193. グルゼルチク事件の原訴訟原告（ベルギーの大学に在学するフランス人）は移動先のベルギーにおいて生活保障給付を申請した。申請はいったん認められた。しかしベルギーの管轄官庁は後に給付を打ち切ると決定した。この決定が欧州市民に対する平等待遇および自由移動権を保障する EU 法（現 EU 運営条約18条1項、20条2項a号および21条1項）に適合的か否かが争われた。構成国政府は次のように主張した。ベルギー・デンマーク両政府によれば、欧州市民権の内容は EU 基本条約に列挙された権利に限定されるので、生活保障受給権のような新たな権利は含まない（*Ibid.*, para. 21）。フランス政府によれば、欧州市民に対しても移動先国における生活保障受給権を認めるならば、欧州市民と移動先国民との広範囲にわたる平等権を認めることになるが、これはそもそも国籍と結合した諸権利という観念と相いれない（*Ibid.*, para. 22）。イギリス政府によれば、規則1612/68号によって受入国における平等待遇保障の認められる労働者は EU 基本条約の適用範囲に含まれるが、本件原告の学生は含まれないから、EU 基本条約の適用範囲における平等権を主張できない（*Ibid.*, para. 24）。いずれの主張も、国民を負担者・受給者とする国民的制度として生活保障制度を捉えている点で同根である。

9 Case 293/83 *Gravier* [1985] ECR 593, paras 19-24, esp. para. 24：他国学生の受入制限は教育政策の側面をもつ一面、他面しかし職業訓練の機会の制限に当たる。よって自由移動権を行使する EU 他国民に対する違法な差別（EU 運営条約18条1項）に当たる。

10 Case 41/74 *Van Duyn* [1974] ECR 1337, paras 5/7 and 18/19.

ようになった¹¹。また全欧的視点に立つと、冷戦後の東欧において国家統治体制の崩壊が紛争をもたらしたことから、国家の安定的存続は改めて重視せざるを得なくなった。それゆえ構成国は、1992年マーストリヒト条約以降の EU 基本条約改正を通じて、構成国に固有の価値を認める規定を EU 基本条約に盛り込んだ。そうした規定として挙げられるのは、まず EU の権限を基本条約において委譲したものに限定する同 5 条 1 項である。次に「言語的および文化的多様性を保持すること」を EU の目的に含める EU 条約 3 条 3 項 4 段である。さらに同 4 条 2 項（以下「国民的一体性尊重条項」）である。すなわち、「条約の前における構成国の平等」（1 文）を定めることによって、小国に対しても構成国としての平等の地位を保障した。また「EU は構成国のそれぞれの国民的一体性（national identities）を尊重する」べき義務を負い（1 文）、さらに「国家の基本的機能（とりわけ領域的の不可侵の確保、公の秩序の維持及び国の安全の保護を含む）」を尊重すべき義務（2 文）をも負う。とくに国の安全保障は個々の構成国のみが責任を負う事項であるとされた（3 文）。最後に、構成国に固有の権限としての EU 脱退権を認めた EU 条約 50 条¹²である。これらの規定の中でも国民的一体性の尊重を EU に義務づける EU 条約 4 条 2 項は、欧州共同体時代（1958年-1993年）に支配的であった超国家的アプローチに対する均衡再配分を集約的に表現した規定である¹³。

しかし、EU による構成国の国民的一体性の尊重を文字通り受け取るな

11 Puttler, A., 'Art. 4 EUV' in Calliess, C. and Ruffert, M. (eds), *EUV/AEUV: Kommentar*, 4th edn (2011), paras 9 and 13.

12 EU 構成国は、EU 基本条約を締結して自由に EU に権限を移譲したのであり、EU 脱退という反対行為によって委譲した権限を取り戻せる。つまり EU 基本条約の締結・改正と EU 脱退に関して EU 構成国は主権的に決定できる。この点において主権国家である。主権概念は、しかし EU にとどまる限りにおいて自国の判断のみに基づいて自律的に行為できる範囲が狭められることを評価するには向かない。

13 Besselink, L., 'National and Constitutional Identity before and after Lisbon' (2010) 6 *Utrecht L. Rev.* 36, 41.

らば、次のような疑問が生ずるのであろう。歴史を省みれば、国民と他者の区別を前提として成立する国民国家が、国民以外の他者の排除という側面を帯びるものであったことは否定できず¹⁴、そうした排外的性格のゆえに、国民的一体性の尊重義務を EU に課すこと自体が原理的に欧州統合と相容れないのではないか。また、国民的一体性の尊重は国民的なものの意味内容の特定という前提作業を伴うが、それを EU 法が行うならば、尊重対象はもはや国民的なものではなくなるのではないか。さらに、国民的一体性を保護する構成国法が EU 法の適用を退ける根拠となるとすれば、国内法に対する EU 法の優位原則と国民的一体性尊重義務の関係はどう理解すべきか。

これらの疑問を踏まえた上で、国民的一体性尊重と EU 統治の存続が同時に成り立つための条件を考えると、「国民的一体性」の内容が EU と構成国によって相互了解されることが必要である¹⁵。本論文では、EU 法が構成国社会に対して及ぼす影響への関心から、EU 条約 4 条 2 項にいう国民的一体性の概念を取り上げ、この概念が国民的価値を EU 法に反映させる手がかりとなるか否かを EU 法側から検討する（以下Ⅱ）。

14 木畑洋一「世界史の構造と国民国家」歴史学研究会編『国民国家を問う』（青木書店、1994年）11-12頁。国民国家のモデルを提供したといわれるフランスが「国民」を鍵概念とした統一と排除のメカニズムを併せもっていたことは、西川長夫「十八世紀 フランス」同書24-43頁とりわけ33-38頁が指摘する。領邦の並立から連邦国家への発展をたどったドイツについて、西川正雄「十九世紀後半 ドイツ」同書52-58頁は、関税同盟、通貨、国制、財政、鉄道、郵便の諸分野にわたる国民国家の制度構築を肯定的に捉えつつ、その後の歴史を俯瞰した上、「『国民国家』は『純粹』になるほど、いや、それを目ざすほど寛容を失い排外主義を生み出すのである」（61頁）という。

15 さらに、国民的一体性を保護する構成国法と EU 法のなんらかの調整原理が措定されるという条件を挙げられる。EU 法にそのような調整原理が存在しているか否かは別稿に譲る。

II. 国民的一体性の概念

A. EU 条約の関連規定

国民的一体性の尊重を謳う規定は1992年のマーストリヒト条約によって初めて EU 基本条約に取り入れられた。「〔欧州〕連合は、民主的諸原則に統治制度の基礎を置く連合構成国の国民的一体性を尊重する」とする1992年 EU 条約 F 条 1 項である。この規定は1997年のアムステルダム条約による EU 条約改正によって「連合は連合構成国の国民的一体性を尊重する」(1997年 EU 条約 6 条 3 項)とする規定に簡潔化された。2007年のリスボン条約による改正を経た現行規定は EU 条約 4 条 2 項 1 文である。すなわち、「連合は、基本条約の前における構成国の平等、並びに構成国の政治的及び憲法的基礎構造（地方自治を含む。）に内在する構成各国の国民的一体性を尊重する。」一連の改正を通じて、国民的一体性の尊重を謳っている点は連続している¹⁶。

リスボン条約による改正を経た現行規定は、しかし旧規定とは質的に異なると評価すべきである。新旧規定を比較した場合の非連続点として以下を指摘できる。第一は規定趣旨の明確化である。EU 条約 4 条 2 項は三つの原則を確認する¹⁷。構成国の条約の前における平等、国民的一体性尊重、

16 独語と英仏語の各条約正文には若干の異同がある。独語版は「構成国のそれぞれjeweiligeの国民的一体性 (ihre *jeweilige* nationale Identität) [強調追加]」であるが、英仏語版は単に「国民的一体性 ([英] their national identities; [仏] leur identité nationale)」と定める。独語版条約文は、構成諸国の一体性ではなく、構成各国の一体性が尊重対象となることを強調する。ただし英語版も一体性の語を複数形によって示すことによって同じことを表現する。

17 EU 条約 4 条 2 項は1992年 EU 条約 F 条 1 項以来の国民的一体性尊重条項の後継規定であるが、欧州憲法条約 I-5 条の起草過程の議論に強く影響を受けている。「政治的および憲法的基礎構造（地方自治を含む。）」という現行規定類似の文言はそこでの議論に表れた。この文言は「各国の本質的権限分野」たる「構成国の基礎

および基本的国家機能の尊重の三原則である。旧規定の国民的一体性尊重義務は、構成国の条約の前における平等保障および基本的国家機能の尊重義務との関連づけを欠いていた。それに対して現行規定は、三原則を同じ項にまとめ置くことによって、構成国の国家性尊重という EU 条約 4 条 2 項全体の趣旨を明確化した。第二は、国民的一体性の概念の明確化である。リスボン条約起草者は「構成各国の国民的一体性」の文言に新たに「構成国の政治的及び憲法的基礎構造（地方自治を含む。）に内在する」という解釈的文言を加えた。この文言は、国民的一体性の内容認識の手がかりを示すとともに、その内容を第一次的に捉えるのが構成国側であることを明らかにした。第三に、裁判規範化、すなわち欧州司法裁判所の解释权が EU 条約 4 条 2 項にも及ぶようになったことである¹⁸。以上を要するに、新旧規定の質的相違は、「構成国の政治的及び憲法的基礎構造」内在的視点から国民的一体性を捉えるべきことを明確化した上、国家の存続という実質的理由と関連づけることによって、EU に対して国民的一体性の尊重をいっそう強く求めた点にある。加えて EU 条約 4 条 2 項が裁判規範としての性質を得た結果、欧州司法裁判所の手続において、構成国が EU（もちろん EU 機関を含む）に対して国民的一体性の尊重を求めることが可能となった。

B. 国民的一体性の意義

では、EU 条約 4 条 2 項 1 文にいう国民的一体性とはなにか。EU 条約関連規定はこの概念を定義していないため、EU 条約 4 条 2 項 1 文の解釈問題として国民的一体性の意義が問われる。この問題に対する接近の仕方

構造および本質的任務」の一例として挙げられた。Secretariat of the European Convention, Report from the Chairman of Working Group V “Complementary Competencies” to the Members of the Convention: Final Report of Working Group V, 31 October 2002, CONV 375/02, p. 11.

18 マーストリヒト条約版 EU 条約 L 条 = ニース条約版 EU 条約 46 条と対比せよ。

は、国民の一体性の原義と構成国憲法原則のいずれを出発点とするかに応じて大きくふたつに分かれる。それぞれの立場からの解答の試みを概観し、次いで両説の問題点を検討する。

1. 原義説

国民の一体性の意味を探ろうとする際に、「ナショナル」と「アイデンティティ」の二語に着目するのは自然な成り行きである¹⁹。まずナショナルの名詞形「ネーション（以下「国民集団」）」の概念が一定の土地に居住する人の集団を指すことについては前提としてよい²⁰。次に「アイデンティティ」の概念は、同一（〔羅〕idem）に由来し、人もしくは事物の同一性を決定づける不変的特徴、または一定の集団に帰属する意識をいう²¹。両語を複合することによって、国民という社会集団について同一性を言い表したのが国民の一体性の概念である。すなわち、国民集団の同一性を規定する不変的諸要素および国民集団への共通帰属意識の複合体が国民の一体性の原義である²²。

国民の一体性の語義をひとまず出発点に据えたが、国民の一体性は国民集団ごとに立ち現れるものである。そこには不可避免的に各集団の歴史的生成過程を反映した差異が表れる。そのためEU法概念としての国民の一体性を定立しようとする場合、この概念の射程は各国ごとの差異を包摂する程度に広くとらざるを得ない。かような広がりをもたせつつ国民の一体性を把握しようとするとき、各国の国民の一体性に典型的な共通点と分岐点を整理しておくことは有用である。

19 Bleckmann, A., 'Die Wahrung der "nationalen Identität" im Unions-Vertrag' (1997) 52 JZ 265, 265.

20 「ネーション」の多面的意義についての明快な説明は杉田敦「憲法とナショナリズム」長谷部恭男ほか編『岩波講座憲法3 ネーションと市民』（岩波書店、2007年）59-61頁。

21 *Shorter Oxford English Dictionary*, 6th edn (2007), 1319.

22 Bleckmann, n. 19 above.

分岐点の第一は、どの範囲の人を国民集団に含めるかという点である。この点について、言語、歴史、文化や政治的組織といった共通要素に着目することによって国民集団帰属者を画する見方が一方にある。他方に、国民国家への帰属意志を共有する人の集団とする見方がある。前者の国民集団観念は、ドイツ、イタリアおよび中東欧諸国における歴史的生成過程を反映する。これらの国々においては、19世紀後半以降に至ってようやく国民集団に共通の国家が成立したため、非国家的な共通要素を手がかりとしつつ、国民国家成立に先行する形で国民集団が観念された。後者のそれは、国家と国民集団の両者が比較的早くに一致をみたフランスに成立した²³。いずれの見方をとるにせよ、国民集団構成員を結合させる構成要素（以下「国民集団構成要素」、言語、宗教、文化、政治、法、共通の歴史、領域が典型²⁴）が必要である点は共通する。かかる要素をどのように組み合わせるかに応じて、それらの複合体としての国民の一体性の内容理解について国ごとの差異が生ずる。

国民集団構成要素は国民の一体性の成立に必要なが、しかし十分ではない。さらに国民集団が自同性を確認する過程、つまり国民集団という多数構成員に対して訴求力をもった持続的な心理的過程が不可欠である²⁵。そのため、国ごとの国民の一体性の差異をもたらす第二の分岐点として、各国民集団がどのように自同性を認識するかという点が浮かび上がる。この点は社会心理学の研究に譲らざるをえないが、ナショナリズムの理論家

23 Böckenförde, E.-W., *Staat, Nation, Europa* (1999), 34-5. 邦語文献では阪上孝「国民」廣松渉他編『岩波 哲学・思想事典』（岩波書店、1998年）514頁。

24 Smith, A. D., *National Identity* (1991), 8-15 [高柳先男訳『ナショナリズムの生命力』（晶文社、1998年）30-40頁]。

25 Anderson, B., *Imagined Communities*, rev. edn (1991), 6 [白石さや、白石隆訳『増補 想像の共同体—ナショナリズムの起源と流行』（NTT 出版、1997年）24頁] はない。「国民とはイメージとして心に描かれた想像の政治共同体 (imagined political community) である—そしてそれは、本来的に限定され、かつ主権的なものとして想像される」、と。

が一致して強調するのは、国民的一体性の原要素としての言語の役割である²⁶。国民集団の自己同定過程が標準化された国語による意思疎通を通じて進んできたこと、とりわけ近代以降の歴史において言語が教育、経済、政治の国民的制度と結合することによって国民的一体性を増幅させてきたことは国民国家に共通する現象といえる。

EU 条約 4 条 2 項 1 文にいう国民的一体性もまたその原義に近づけて解すべきか。賛成論をとるプットラー (A. Puttler) によれば、国民的一体性とは「国家もしくは国民の自己理解および独自性を形作り、また歴史、法、経済、宗教、言語、文化等のさまざまな分野から生じうるところの思想内容と諸価値の総体²⁷」であるという。この説は、一定領域に居住する国民集団を想定する点、および歴史や法などの国民集団構成要素を幅広く捉える点において原義説の系統にあり、また近代国民国家以降に各国民が歴史的に蓄積してきた経験を広く包摂しうる点で、国民的価値を EU 法に反映させる法的な手がかりとなりうる。

しかし原義説の法解釈論的な論拠は必ずしも強くない。ヒルフ (M. Hilf) は、憲法的あるいは国家的な一体性ではなく、国民的一体性という文言が EU 条約 4 条 2 項 1 文に選択された以上、その意味内容は憲法や国家よりも広い対象を含むはずだという²⁸。この説は原義説の消極的理由づけにとどまるし、そこでの国民的一体性の外延は不明である。また現代欧州統合をはるかに遡る歴史の厚みをもった内容が国民的一体性の文言に凝

26 Ibid., passim; Smith, n. 24 above, 71-98 [邦訳書131-73頁]; Gellner, E., *Nations and Nationalism*, 2nd edn (2006), 63 [加藤節監訳『民族とナショナリズム』(岩波書店, 2000年) 108頁]。

27 Puttler, A., 'Art. 6 EUV' in Calliess, C. and Ruffert, M. (eds), *EUV/EGV: Kommentar*, 3rd edn (2007), para. 44. See also Uhle, A., *Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität* (2004), 474 ff.

28 Hilf, M., 'Europäische Union und nationale Identität der Mitgliedstaaten' in Randelzhofer, A. et al. (eds), *GS Grabitz* (1995), 157, 163.

縮されているという点が原義説の前提であるが、EU 条約 4 条 2 項 1 文の簡潔な規定から具体的な尊重対象を演繹することは創造的解釈の域に達するであろう。さらに、国民の一体性構成要素 — 国家もしくは国民の自己理解 — 国民的な思想内容・諸価値の一連の結合関係をどのように法的に認識するかという点を原義説は未解決のまま残している²⁹。

2. 憲法的一体性説

多くの EU 法研究者は、EU 条約 4 条 2 項 1 文の「構成各国の国民的一体性」は構成国憲法に表明されたものに限定されるという説をとる³⁰。この説の論拠は、法文の「構成国の政治的及び憲法的基礎構造（地方自治を含む。）に内在する」という「構成各国の国民的一体性」に付された解釈文言である。この文言は国民の一体性の内容を限定したと解釈できる。ゆえに国民の一体性とは憲法的一体性（constitutional identity）の言い換えであると説く。フォン・ボクダンディ（A. von Bogdandy）とシル（S. Schill）は、国民の一体性概念は、構成国の成文実定憲法が国民の一体性として定めた事項を包摂するように解釈すべきであって、改正の禁止された憲法規定³¹もしくは改正にあたって厳格な立法手続を踏むよう命じられた憲法規定³²が国民の一体性の内容を示していると指摘する³³。国家組織の基本原則の保護（たとえば連邦国家制、共和国制、君主制）、国家目的、

29 Besselink, n. 13 above, 43-4 は、たとえば国の統治構造もまた文化的一体性の反映であるから、国民の一体性の概念は文化にまで広げて解釈すべきだという。

30 Von Bogdandy, A. and Schill, S., 'Art. 4 EUV', para. 14, in Grabitz, E., Hilf, M. and Nettesheim, M. (eds), *EUV/AEUV* (Version July 2010); Puttler, n. 11 above, para. 14; Martinico, G., 'What Lies behind Article 4 (2) TEU?' in Saiz Arnaiz, A. and Alcobarro Llivina, C. (eds), *National Constitutional Identity and European Integration* (2013), 96.

31 Grewe, C., 'Methods of Identification of National Constitutional Identity' in Saiz Arnaiz and Alcobarro Llivina, n. 30 above, 40 は 8 構成国の憲法規定および仏、伊、独、チェコの憲法判例を列举。

32 Ibid., 42 によれば 8 構成国憲法規定が該当。

33 Von Bogdandy and Schill, n. 30 above, para. 20.

国章，法治国家制，民主主義の原則，人の尊厳もしくは基本権の本質内容の保護がその例とされる³⁴。

憲法的一体性説を敷衍すると以下の帰結がもたらされる。同説は国民的一体性の認識淵源を構成国憲法に限るので，法に先行する非法的存在を埒外に置きつつ，国民的一体性の法的認識作業を容易にする³⁵。また構成国の憲法的一体性をなすような憲法的「基礎」構造に内在する国民的一体性とは構成国憲法に表れた基本的な憲法的決定や欧州統合の影響を受けない中核的な憲法的諸原則であるとするので³⁶，EU側の尊重義務の対象範囲は明確になり，構成国（憲法）裁判所と欧州司法裁判所の対話を通じたEU法・構成国憲法の衝突回避の見通しは高まる。さらに構成国憲法原則の比較によって得られた共通憲法原則が憲法的一体性すなわち国民的一体性であるという展望に達する³⁷。

3. 両説の問題点と再構成

以下では原義説と憲法的一体性説の問題点をそれぞれ指摘しつつ，国民的一体性の概念を再提示する。議論を先取りすると，原義説は民族的・文化的側面に，憲法的一体性説は市民的・国家的側面に焦点を当てつつ国民的一体性を把握するという違いがあるものの，いずれも構成国の国家性保護という趣旨に発す点に高次の一致点をもつ。EU法上の国民的一体性に当たるか否かは，構成国からの尊重要求事項が国家性尊重の趣旨と関連づけられているかどうかという基準によって判断すべきである。この基準によって概念の外延不明確という原義説の問題は解消されよう。

原義説の問題点としての法解釈論的な弱点はすでにいくつか指摘した

34 Ibid.

35 Ibid., paras 14-5.

36 Kirchhof, P., 'Die Identität der Verfassung' in Isensee, J. and Kirchhof, P. (eds), iii *Handbuch des Staatsrechts*, 3th edn (2004), § 21.

37 Grewe, n. 31 above, 38.

(Ⅱ.B.1)。加えて、国民的一体性が閉じられた集団内において生成してきたがゆえに抱える本来的な問題点がある。まず国民的一体性は、経済活動の規制と結びつくと、保護主義に発展する可能性をもつ。伝統的に国民に親しまれてきた食品や文化を保護すること、国民にのみ許される職業活動を確定すること、また伝統的な土地利用を維持するために不動産取得を自国民のみに許すことは、いずれも国民的一体性保護の側面をもつ一面、他面、EU 他国産品、労働者、サービスおよび資本の排除を伴う。越境的経済活動の制限を伴うような政策は原則として EU 域内市場統合と相容れない。次に原義説の論理的難点である。原義説は、国民集団と国民的一体性構成要素と国民的価値の複合体としての国民的一体性をいうが、国民集団内部で醸成されてきた一体性を他者に示そうとする際には循環論法に陥りやすい³⁸。さらに対象範囲の確定性に関する問題がある。実際の国民的一体性は言語によって媒介された政治的・経済的・文化的共同体として発現するが、その通りに考えると尊重対象は拡散してしまう。法的概念には権利義務の対象範囲を画定する性質が求められるのに、原義説のいう国民的一体性はこの要求を十分に満たせない難点をもつことは否めない。

他方の憲法的一体性説は、EU 条約 4 条 2 項の参照指示する「憲法的基礎構造」を手がかりとしつつ、尊重対象を精密に認識しようとしており、国民的一体性の外延の不明確性という原義説の問題点に対して答えを与えているようにみえる。構成国憲法を認識手がかりとする場合、たしかに市民的・政治的な側面は把握しやすい。しかし歴史、言語、文化、宗教といった国民的一体性構成要素が余すところなく憲法に規定されとは限らないから、それらが国民的一体性から抜け落ちてしまうことになる³⁹。さら

38 中谷猛「『ナショナル・アイデンティティ』の概念に関する問題整理」『立命館法学』2000年3・4号下巻(271・272号)1325頁。

39 Hilson, Ch., 'The Unpatriotism of the Economic Constitution? Rights to Free Movement and their Impact on National and European Identity' (2008) 14 *Eur. L. J.*

に同説もまた解釈論的な難点を免れない。構成諸国憲法の共通重要原則は尊重すべきだという主張はたしかに否定しがたい。しかし、それらの原則こそ国民の一体性だとするのは問題である。EU 条約 4 条 2 項が尊重対象としたのは「構成国の政治的及び憲法的基礎構造……に内在する構成各国の国民の一体性」である⁴⁰。つまり文言上、尊重対象が共通憲法原則化していることまでは求められないのに、憲法的一体性説はそれを求めている。しかも、そうした共通原則の大部分は EU の基礎とする諸価値（EU 条約 2 条）に対応している。その尊重を EU 条約 4 条 2 項によって改めて確認したと解するならば、EU 条約 2 条に加えて同 4 条 2 項を置いたことの意味がなくなる。加えて、構成国憲法原則を取り出し、抽象度を上げた比較を行うことによって構成国憲法と EU の諸価値が調和しているという理論的装いをかけることは、かえって国ごとの国民の一体性を尊重しようとする EU 条約 4 条 2 項の趣旨に反する結果となろう。

両説の問題点は、なぜ EU が国民の一体性を尊重すべきかという問いに対する明確な答えを欠くところから生じている。一方の原義説は、国民国家の内部に生成した国民の一体性がそのまま EU の尊重対象となるという前提に基づいており、他方の憲法的一体性説は、EU が構成国憲法原則を尊重すべきだとする — 否定しがたいものの EU 法の優位原則とは相容れない — 前提から出発している。両説はともに構成国の決定がそのまま EU 法上尊重されると考えているところに弱点があり、また EU 法論としてもこれまで指摘した問題点を抱えている。では、両説はいずれも否定す

186, 188.

40 成文憲法が国民の一体性の内容認識の手段であるならば、成文憲法をもたないイギリスには国民の一体性がないことになってしまう。こうした事実反する帰結を導いた前提（＝成文憲法テキストに拘泥する国民の一体性の認識方法）は誤りであるという批判はあつて当然である。e.g. Martí, J. L., 'Two Different Ideas of Constitutional Identity: Identity of the Constitution v. Identity of the People' in Saiz Arnaiz and Alcobarro Llivina, n. 30 above, 23.

べきか。筆者は必ずしもそう考えない。なぜなら、両説はいずれも、欧州統合の進展にあっても構成国の国家としての性質は保護すべきだという EU 条約の趣旨と一致する限りでなお妥当するからである。そもそも国民的一体性の内容は各国ごとの国民的価値を反映するが、構成国の国家性尊重という EU 法原則を通じて EU の価値の一部となるので、EU 法上の尊重対象たりうるのである。

国民的一体性尊重が構成国の国家性尊重という大原則の一部を成していることについては、以下の根拠を挙げられる。そもそも EU 条約は「条約の主人」たる構成国の合意に基づき、構成国民の民主的に組織する構成国政府によって署名批准され、構成国はなお EU 脱退権を保持する。こうした EU の成立根拠に照らして、また EU 基本条約の前文を参照しても、EU が構成国の解体を目的としていないことは明らかである。むしろ構成国は「構成各国民の歴史、文化および伝統に配慮しつつ、構成各国民の連帯を強化することを希望して」EU 条約を締結した（EU 条約前文 6 段）。また「文化、宗教および言語の多様性」の尊重は EU 基本権憲章 22 条に規範化した。加えて物理的实力を有しない EU の重層的統治制度は、構成国統治機構に依存するので、構成国の国民的一体性と権力の保護は EU 自体の運営に必要である。つまり国として組織された構成国民が自同性を確認できない程度に構成国の法的・政治的状态の変更を加えられないことは EU 権力の限界として認めざるを得ない。さらに、EU 条約 4 条 2 項の掲げる三原則（構成国の条約の前における平等の原則、国民的一体性尊重の原則、および国家の基本的機能の尊重の原則）は、畢竟、構成国の国家性尊重の一点に帰する⁴¹。「欧州の憲法に関する条約」の諮問会議第五作業部会もまた「構成国の国家性」を EU 統合において確保するという視角から国民的一体性条項の明確化を目指した。そこでは原義説と憲法的一体性

41 See above II. A; Claes, M., 'National Identity: Trump Card or up for Negotiation?' in Saiz Arnaiz and Alcobarro Llivina, n. 30 above, 119.

説の二者択一ではなく、構成国の国家性保護という高次の一致点から両者を包摂する概念として国民の一体性が観念された⁴²。

国民集団が憲法を制定し、国民国家として成立存続するという時系列軸に両説を置くと、両説の違いは表面的にすぎないことがわかる。憲法制定権力論を唱えたシュミット (C. Schmitt) は、「なんらかの民族的 (ethnisch) もしくは文化的同属の、しかし必ずしも政治的には現存していない人の結合体⁴³」が政治的存在への明確な意思をもつ国民集団に転化したものとして憲法制定権力を捉えた。そのような人的結合体としての憲法制定権力が憲法を制定するのだから、その民族的・文化的先在要素は憲法内部に取り込まれ、国民集団を一体ならしめる要素として、とりわけ民主主義を成立させる与件としてなお憲法に伏在する⁴⁴。そうした要素は原義説のいう国民の一体性構成要素に重なりと同時に、また民主主義国家の存続にとって不可欠である。EU 条約 4 条 2 項の「憲法的基礎構造」の文言は原義説のいう国民の一体性構成要素を尊重対象から除外しているようにみえるが、それら (たとえば言語) は、やはり政治的および憲法的構造に内部化されている限りで尊重対象に含めてよい。その一方で憲法に規範化された国民的決定もまた、憲法的一体性説のいうように国家性維持に必須の要素となりうる。両説は、ともに EU 条約 4 条 2 項にいう「政治的及び憲法的基礎構造」を構成し、国家性の維持の必要な要素を尊重対象として主

42 同作業部会は「個々の国家の主要権限」として「構成国の基本構造及び重要任務」と「公の秩序および社会的価値の分野における構成国の基本的決定」を観念した。前者の例として「(a) 地方自治を含む政治的および憲法的構造, (b) 国籍, (c) 領域, (d) 教会および信仰団体, (e) 国防および軍隊の組織, (f) 言語の選択」を、後者の例として「(a) 所得の配分政策, (b) 直接税の徴収, (c) 社会保障給付制度, (d) 教育制度, (e) 公衆衛生制度, (f) 文化財の保護と振興, (g) 徴兵義務および代替役務」を挙げた。Secretariat of the European Convention, n. 17 above, p. 11.

43 Schmitt, C., *Vfassungslehre*, 3rd edn (1928), 79.

44 Ibid., 231.

張する限りにおいて、なお妥当するといわざるを得ない。

以上（Ⅱ.B.3）の検討を振り返ると、原義説にせよ憲法的一体性説にせよ EU 法側から国民的一体性を積極的に把握しようとする試みは問題なしとしない。もともと国民的一体性は国民集団内部において歴史的生成してきた複合的概念である。国民的一体性の対象を決定し、保護する政策をとることは各構成国の役割であって、EU 法がその役割を代替することは不可能である。そこから逆説的にいえることは、国民的一体性尊重条項が、EU 統合過程における国家性の維持という EU 条約 4 条 2 項全体の規定する原則にしたがって「政治的及び憲法的基礎構造に内在する」対象を限定的に EU 法上の尊重対象として受け止める枠組規範を形作っているにすぎないことである⁴⁵。国民的一体性尊重条項は、第一次的に各国が国民的一体性と捉える事項を EU 法に反映させうる枠組を形作っているにとどまり、その具体的内容は構成国の援用によって充足されるにすぎない⁴⁶。構成国側の国民的一体性の内容決定を主、EU 法側の国民的一体性尊重条項への包摂を客の関係に正しく置くことによって、EU 条約 4 条 2 項にいう国民的一体性概念は国民的価値を EU 法に反映させる手がかりとなるのである。

45 なお、国民的一体性それ自体は、欧州市民の自由移動権の制限を正当化する事由として扱われていない。ザイン・ヴィトゲンシュタイン事件のオーストリアは、ドイツにおいて取得した貴族姓の承認は同国の公の秩序に反すると主張した（Case C-208/09 *Sayn-Wittgenstein* [2010] ECR I-13693, para. 76）。欧州司法裁判所は同国が「公の秩序」に依拠する正当化を主張したものと捉えた（Ibid., para. 84）。ウォーディン事件においては国語の保護が欧州市民の自由移動を制限する正当化事由とされた（Case C-391/09 *Wardyn* [2011] ECR I-3787, paras 87）。以上を要するに、国民的一体性の尊重は、少なくとも自由移動の制限の正当化に関する限り、むしろ国内法の追求目的を他の正当化事由に基づいて正当であるとする判断を理由づける根拠のひとつにとどまる。

46 Van der Schyff, G., 'The Constitutional Relationship between the European Union and Its Member States: The Role of National Identity in Article 4 (2) TEU' (2012) 37 *ELRev.* 563, 572.

C. 国民的一体性の内容認識方法

以下、欧州司法裁判所の判例を素材として国民的一体性の内容認識方法について述べる。これは上記Ⅱ.B.3に述べたことの例証も兼ねる。

1. 初期の判例

エヴェン事件先決裁定⁴⁷はEU法上の国民的一体性概念の萌芽を示す先例である。この事件では、自国民たる傷痍軍人のみに対して年金の早期受給を認める制度のEU法適合性が争われた。ベルギー法は満65歳に達した者に対して年金受給権を与える。ただし満60歳に達した時点から年金を早期受給することを選択してもよい。この場合は、満65歳時から受け取れる満額年金から5%減額した年金が給付される。この一般年金制度とは別に、1969年6月27日の勅令は、ベルギー国民たる傷痍軍人のみを対象とした早期満額年金の給付制度を導入した。フランス人のエヴェン氏（原訴訟原告）は、第二次世界大戦中にフランス軍人として従軍し、戦傷による後遺症を負った。同氏は、ベルギーにおいて就労した後、ベルギーの傷痍軍人向け早期満額年金の給付を求めた。すなわち「いずれかの構成国の領域内に居住し、本規則の適用対象となる者は……当該構成国の法規則に基づき当該国民と均等の権利および義務を有する」から（規則1408/71号3条1項）、傷痍軍人早期満額年金制度の国籍要件は違法な差別に当たり、適用されないと主張した。管轄官庁の給与労働者国民年金局は、そもそも傷痍軍人年金が戦争被害者に対する社会保障給付であり、労働者に対する年金給付に当たらないので、規則1408/71号は適用されないと反論した⁴⁸。

欧州司法裁判所は、ベルギーの管轄官庁の主張を認め、問題となった傷痍軍人年金制度の目的について次のように判示した。

ベルギーの提出書面の示すとおり、問題の国内法に基づいて与えら

47 Case 207/78 *Even* [1979] ECR 2019.

48 *Ibid.*, 2024-5.

れる給付の目的は、1940年5月10日から1945年5月8日までの期間中に連合軍に従軍し、かつ従軍の結果として全部もしくは部分的に労働不能に陥ったベルギー人労働者に対して、当該期間中に蒙った苦難への国民的顕彰（national recognition）を確認すること、ならびにかかる労働者に対して早期受取老齢年金の給付率を引き上げることによって、戦時中に祖国に対して示した功績に照らして給付を与えることにある⁴⁹。

ここには国民的一体性の語こそないが、欧州司法裁判所は、国民共有の歴史に基づく国民的決定の目的が尊重に値すると評価し、かかる目的を追求する構成国独自の制度がEU法の適用範囲外にあって存続することを認めた。ゆえに国民的一体性尊重の初期の事例に数えられる。同事件の国内管轄官庁は、上記引用にいう「ベルギーの提出書面」において国内法の立法事実を説明した。欧州司法裁判所に先決裁定を求めた国内裁判所もまた、長文の質問に国内制度の趣旨目的を盛り込んだ。これらは欧州司法裁判所の判示にはほぼ採用されており⁵⁰、同事件における国民的一体性の認識手段となった。

国民的一体性への言及が初めて明示的になされたのは1989年のグレーナ－先決裁定⁵¹においてである。同事件の争点は、ゲール語能力を学校教員

49 Ibid., para. 12.

50 Ibid., 2024-5 and paras 12-3 and 23. ベルギー上院議会の1955年2月23日会議における社会保障大臣の説明によれば、国民的顕彰の法的地位保持者に対して与えられる利益は、戦争およびその帰結の被害者に対する給付制度なのであって、社会保障のそれとみなすべきではない。さらに当該給付にあっては国家が直接に費用を負担するのに対して、年金制度にあっては労働者及び雇用者の保険料が費用を確保するのであり、そこでの国家は各年の補助金支出を行うにとどまる。欧州司法裁判所は傷病軍人年金制度は通常の年金制度とは区別され（paras 9-13）、規則1408/71号の適用対象外の「戦争被害者……に対する給付制度」（同規則4条4項）に当たると結論づけた。

の採用要件とするアイルランド法がEU他国民に対する差別に当たるか、あるいは「募集職の特殊性に鑑みて」（規則1612/68号3条1項2段）許容されるかであった。欧州司法裁判所は、ゲール語を第一国語と定めたアイルランド憲法8条に言及した後、次のように国語使用の維持・促進が「国民的な一体性および文化の表明手段」に当たると評価した。

当裁判所への提出書面に明らかなように、アイルランド語はアイルランドの全住民によって話されてはいないものの、長年にわたってアイルランド政府のとってきた政策の意図は、国民的な一体性および文化を表明する手段としてのアイルランド語使用を維持し、また促進することにあった。この理由のゆえに、アイルランド語の授業は、初等教育を受ける児童に対して必修とされ、また中等教育を受ける生徒には選択履修とされている。そのような政策を深化させるに当たってアイルランド政府のとった措置のひとつが公立職業訓練学校の教員にアイルランド語の一定の知識を要求することなのである⁵²。

言語能力を他国民の就労要件とする国内法は、一般に、他国民に対する実質的差別の典型と評されるが、そうした評価を直ちに本件の措置に加えるのは一面的にすぎる。上記引用の示すように本件は、構成国側の言語・文化・教育の各政策と、域内市場における他国民の就労権が交錯する事案である。教育制度は国家構成員を「国民」として社会化する作用を担い、教育を通じて文化的一体性を実現することは、とりわけ小国の存立に不可欠の国民的事業に当たる⁵³。同事件の法務官もそう捉えた。すなわち言語

51 Case C-379/87 *Groener* [1989] ECR 3967.

52 Ibid., para. 18.

53 Smith, n. 24 above, 16 [邦訳書43頁]; e.g. Case C-473/93 *Commission v. Luxembourg* [1996] ECR I-3207, para. 32; Opinion of AG Léger in Case C-473/93, paras

の保護が文化的一体性の核心に触れる基本的問題であるとし、その根拠として各国が自国の文化的遺産の多様性を保護するために必要な措置をとる権利を有すること、アイルランド憲法がゲール語を国語として定めていること、言語が思想伝達の必須手段であること、また同国民は自ら望めばゲール語によって授業を受ける権利を有することを挙げた⁵⁴。欧州司法裁判所もまたアイルランドの政策の複合的側面を一面的に評価せず、「〔EU 基本条約〕は、構成国が国語および第一公用語の保護および促進のための政策をとることを害するものではない⁵⁵」と判断した。そこには国内法と EU 法に横断的な評価が含まれる。すなわち、アイルランドの言語、文化、教育および歴史との多面的関連性を有する長年の国民国家的政策と同国憲法規定が「政治的及び憲法的基礎構造」を形作っており、そこに内在する国民的一体性は、構成国の国家性の維持の観点から EU もまた尊重すべきだという評価である。

グレーナーにおける国民的一体性の認識方法に関しては、言語という典型的な国民的一体性構成要素が対象となっている点では問題が少ないようにみえる。しかし方法的に着目すべき点として、1) 問題となる対象が、歴史的性格を有するものであるかどうか、2) 憲法すなわち国民の基本的決定に基づく保護対象とされているかどうか、3) 構成国が対象の保護政策を一貫して真摯に追求してきたかどうか、4) 対象と関連性を有する複

129-130.

54 Opinion of AG Darmon in Case C-379/87, paras 19-23.

55 Case C-379/87 *Groener* [1989] ECR 3967, para. 19. 坂井一成「EU における少数言語保護政策」坂井千代編『ヨーロッパにおける多民族共存と EU—その理念、現実、表象』（神戸大学大学院国際文化学研究科 異文化交流センター、2010年度研究報告書）、2-13頁は、EU の多言語政策を俯瞰的に示しつつ、もともと欧州評議会および欧州安全保障協力機構の枠内における少数言語保護政策が EU の中東欧拡大に伴って EU 内部に取り込まれたこと、しかし EU は少数言語保護政策の具体的実践に乏しいことを指摘する。言語政策権限をもたない EU が個別構成国の言語政策を尊重することは、以上の反面的帰結でもある。

数の政策分野があり、それらが国民的価値を反映した政治的・憲法的構造を成しているかどうかの諸点を挙げられる。

2. 現行規定下の判例

初期の判例は EU 二次立法を解釈したものであった。国民的一体性の尊重原則はすでにグレーナー先決裁定に示された。第一次 EU 法に国民的一体性尊重の原則が存在するというには、しかしリスボン条約改正後の判例を俟たねばならなかった。そうした判例としてザイン・ヴィトゲンシュタイン事件とウォーディン事件の両先決裁定がある。

ザイン・ヴィトゲンシュタイン事件の欧州司法裁判所は初めて EU 条約 4 条 2 項に明示的に依拠した。オーストリアは1919年の貴族廃止法によって貴族姓を廃止した。同事件の原訴訟原告のオーストリア人は、移動先国ドイツにおける養子縁組によって貴族姓を取得した。その姓はいったんオーストリアの戸籍簿に登録された。しかし15年後にオーストリアの管轄官庁は貴族廃止法に基づいて戸籍簿記載の貴族姓を訂正した。この処分が欧州市民の自由移動権（EU 運営条約21条 1 項）の違法な制限に当たるかどうか争われた。欧州司法裁判所は、貴族廃止法が「公の秩序（ordre public）」の正当目的の措置にあたると結論づける際に「さらに、連合は EU 条約 4 条 2 項に従って連合構成国の国民的一体性を尊重すべきであり、そこには共和国制もまた含まれることを指摘すべきである⁵⁶」との理由づけを付け加えた。

ウォーディン事件はリトアニアにおけるポーランド系少数者の待遇という背景事情をもつ。原訴訟原告のポーランド系リトアニア人はポーランド人の夫と婚姻した後、リトアニアにおいて戸籍登録の氏名表記をポーランド語表記に変更するよう求めた。またポーランド人の夫はリトアニアにおいてポーランド語表記の戸籍登録を求めた。なお両語間には使用アルファ

56 Case C-208/09 *Sayn-Wittgenstein* [2010] ECR I-13693, paras 83 and 92.

ベットに違いがある。管轄官庁は、リトアニア国語によって戸籍登録を行うことを義務づける国内法を根拠として申請を不許可とした。原告は、当該処分が欧州市民の自由移動権の制限に当たるとして EU 法適合性を争った。欧州司法裁判所は、当該欧州市民の求める表記に従った戸籍簿修正を許さない点に移動の制限があるとしても、国語の表記法を定めることによって国語を保護振興することは正当目的の措置に当たると判断した。その際に国民の一体性尊重条項に依拠した⁵⁷。

いずれの裁定においても EU 条約 4 条 2 項の解釈論はほとんど展開されておらず、構成国側の主張を欧州司法裁判所自身の判示に取り入れた後、構成国の主張が EU 法上も正当であると評価するための規範的根拠として国民の一体性尊重条項が扱われている⁵⁸。すなわちオーストリアは、貴族廃止法が憲法同等の地位を有すること、本件類似の事件における国内憲法裁判所の先例があること⁵⁹、貴族廃止法は市民の平等を実現するための基本的決定に当たり、共和国の憲法的一体性の維持に資するものであること⁶⁰、オーストリア共和国の成立史と基本的価値序列に照らして問題の国内法は正当であること⁶¹を主張した。ウォーディン事件のリトアニアは、国語が憲法的価値を構成し、国民の一体性を維持し、市民の統合に寄与し、また国の主権の表明、国の不可分性、および国と地方自治体の事務の円滑な運用を確保すると主張した。いずれの裁定においても、関連国内法は、1) 国民的価値を反映した政治的・憲法的構造の一部を成しており、2) 長年にわたって維持されてきた国内制度・慣行によって支えられており、

57 Case C-391/09 *Wardyn* [2011] ECR I-3787, para. 86; Case C-202/11 *Las* [2013] ECR-未登載, para. 26.

58 Ibid., para. 86.

59 Case C-208/09 *Sayn-Wittgenstein* [2010] ECR I-13693, paras 25 and 82.

60 Ibid., paras 74 and 88 : オーストリア共和制と民主主義は不可分の関係にある。

Öhlinger, T. and Eberhard, H., *Verfassungsrecht*, 9th edn (2012), 68.

61 Case C-208/09 *Sayn-Wittgenstein* [2010] ECR I-13693, para. 75.

3) しかも憲法的価値をもつ対象の保護実施法に当たる。そのような国内法の保護対象を EU 側の尊重対象として受け止めるための規範的受け皿として国民の一体性が観念されている。

D. 国民の一体性の対象範囲の制限

国民の一体性尊重条項の適用範囲に制限はあるか。

人的適用範囲に関しては、EU 条約 4 条 2 項が「EU は……尊重する」と定めているから、EU および EU 機関が適用範囲に含まれる。

事項的適用範囲についてはどうか。EU 条約 4 条 2 項は、EU 条約 1 編「共通規定」に置かれた EU 統治の総則的規定のひとつであり、EU の権限分野全般の事項に及ぶ⁶²。そのことを見越して EU 基本条約の個別政策規定にはあらかじめ国民の一体性尊重原則を取り入れたものがある。たとえば文化政策に関する EU 運営条約 167 条は、EU が「構成国の国民的及び地域的多様性を尊重」するものとし（1 項）、EU の活動を「構成国間の協力を奨励すること並びに……必要な場合には構成国の活動を支援し及び補完すること」に限定した（2 項）。さらに EU の文化政策実施手段から「構成国の法令規則のあらゆる調和措置を除」いた（5 項）。この規定は、構成国の国民的多様性の尊重を EU に求め、かつ構成国の政策権限に対して EU の調和措置が踏み込まないように歯止めをかけることによって、国民の一体性の尊重を確保する⁶³。文化政策が EU 基本条約に採用された以上、構成国の文化政策に影響を及ぼす EU の措置はありうるから、同条起草者は、EU 基本条約上の EU 権限の範囲内において国民の一体性の尊重と両立するような EU 文化政策の実施をあらかじめ EU に対して命じ

62 Puttler, n. 11 above, 64-5.

63 「教育、職業訓練、青年及びスポーツ」に関して、EU 運営条約 165 条 1 項 1 段は、EU が「構成国の活動を支援しおよび補完する」に当たって「構成国の文化的及び言語的多様性を十分に尊重する」ことを求め、同条 4 項は同分野における EU の措置から調和措置を除外した。同 166 条 4 項も同じ。

た⁶⁴。

EU 基本権憲章との関係において制限はあるか。同憲章には個人の権利を定めた規定と EU の遵守すべき原則（52条5項）を定めた規定がある。国民的一体性は国民集団の集団的利益の反映であるから、保護対象の性格と権利主体が人権とは異なる。EU 条約上、基本権保護は6条が、国民的一体性の尊重は4条2項が定めていることから両者は区別すべきである。とはいえ国民的一体性尊重条項の実体的適用範囲は、文化、宗教および言語の多様性尊重を定める基本権憲章22条のような集団的利益を保護する憲章の原則規定の適用範囲と重複することがある。ウォーディン事件の欧州司法裁判所は、国民的一体性尊重条項のみならず、EU 条約3条3項4段および基本権憲章22条にも依拠したことから⁶⁵、これらの規定の適用範囲は重なるし、規定間の関係は相互排他的ではないといえよう。

ただし EU の基本的価値との両立性は国民的一体性の尊重要求の許容性判断基準となる（EU 条約7条）。構成国の主張が EU 法の基本的価値（とりわけ明白差別の禁止の原則）に反する場合、国民的一体性尊重条項の援用は許されない。かつてドイツ基本法は女性保護の観点から軍隊組織から女性を除外していた。シルダー事件の欧州司法裁判所は、イギリスの戦闘部隊での女性不雇用を指令76/207号に照らして適法であるとしたが、しかし軍隊組織において全面的に女性を排除することは違法であると判断した⁶⁶。この判断はドイツにおける類似事件⁶⁷においても維持され、結果としてドイツの基本法は改正を余儀なくされた（現基本法12a条4項）。つまり EU 法と抵触する法が構成国憲法であったとしても、EU 法に基づく明白差別の禁止義務からの免脱は認められない。国民的一体性に関する

64 Secretariat of the European Convention, n. 17 above, p. 11.

65 Case C-391/09 *Wardyn* [2011] ECR I-3787, para. 86.

66 Case C-273/97 *Sirdar* [1999] ECR I-7403.

67 Case C-285/98 *Kreil* [2000] ECR I-95.

先例もこの判例準則に沿っている。グレーナー先決裁定は、外国人に対する言語要件を実質的差別であると評価した上で構成国の主張を認めたのであり、明白差別を国民的一体性の尊重に依拠しつつ正当化できる可能性は極めて低い。

Ⅲ. 結論

EU は、EU 法の直接効果および EU 法の国内法に対する優位性原則の下で構成国に対する個人の権利主張を強く後押ししてきた。また EU 立法を通じて各国国内制度を調和させてきた。国民国家的価値と EU 法との関係についての問いは、そうした欧州統合の深化についての批判的省察の一断面である。本論文では、EU 法が構成国社会に対して及ぼす影響への関心から、EU 条約 4 条 2 項における国民的一体性概念を取り上げた。しかし国民的一体性は国民的・歴史的・複合的性格をもつため、その具体的内容を EU 法概念によって過不足なく捉えることは困難である。むしろ国民的一体性尊重条項は、EU 統合過程における国家性の維持という原則にしたがって構成国の「政治的及び憲法的基礎構造に内在する」対象を限定的に EU 法上の尊重対象として受け止める枠組規範を形作っているにすぎない。EU 域内自由移動を制限する措置を扱った欧州司法裁判所の判例においても、そのような規範として国民的一体性尊重条項が扱われている。したがって同条項は国民的価値を認識・評価するための完結した法概念を示しているとはいえないが、しかし構成国側の示した国民的価値を限定的に EU 法に反映させるための手がかりとはなると結論づけられる。

ただし EU 法は構成国を単位とした国民的一体性を観念しているため、ベルギーやスペインのように一国内に言語的・文化的一体性を異にする複数の国民集団が存在する場合の国民的一体性は捉えきれていない。この点で国民的一体性の尊重とはいうものの構成国中心主義に陥っているという

批判はありうる。また国民の一体性尊重が現在の構成国を維持存続させるための現状維持的性格を帯びることも否定できない。よって、一国内の複数国民集団や現状の構成国統治制度に対する国民の一体性条項の影響はありうるかという点は今後の課題として残った。さらに本論文では国民の一体性尊重条項のみに焦点を当てたため、構成国（とりわけ憲法裁判所）側からみた国民の一体性の内容については検討対象の外に残された。これらの残された点に検討を進めつつ、国民、国家、EU からなる多層的な統治制度の分析を進めることが今後の課題である。

謝辞 筆者は2014年1月17日の EUJ 早稲田第2回 EU 法セミナーにて「EU 構成国の国民の一体性尊重と域内自由移動法の緊張関係」と題する報告を行い、EUJ 早稲田代表・早稲田大学法学学術院教授の中村民雄先生をはじめとするセミナー参加者諸氏より貴重な助言と示唆を頂戴した。また庄司克宏慶應義塾大学教授からも有益な示唆をいただいた。感謝して記す。